

# 2015

## Rete Italia Consumatori

Autori: Luigi Gabriele - Furio Truzzi - Giovanni Ferrari



Casa del  
Consumatore



# Rete Consumatori Italia

**Audizione X COMMISSIONE – INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO**  
*nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 2085*  
*recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza"*  
Roma, 10 novembre 2015

---

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori,  
svolgiamo l'attività di *tutela del consumatore in ogni forma e grado, e questo, senza presunzioni* ci porta a conoscere le materie oggetto di questo DDL più di ogni altro organismo di questo Paese, oltre ad esserne legittimati per legge dello Stato.

Mediante sportelli di assistenza (con il contatto diretto con i problemi dei consumatori e con gli operatori di settore), campagne informative, presenza sui tavoli istituzionali e delle autorità di regolazione, le nostre organizzazioni conoscono le materie oggetto del DDL da "dentro" e quindi sono le più indicate a dare una visione chiara e attendibile sui provvedimenti oggetto dell'odierna audizione.

Il DDL fino ad oggi ha avuto il merito di sollevare il dibattito sui nodi focali delle liberalizzazioni e della concorrenza, ma non possiamo certo dire che contenga delle soluzioni, quelle auspichiamo che vengano trovate in sede emendativa e di discussione presso l'aula.

Di certo quel che conta è che mediante tale provvedimento sia la POLITICA che torni ad occuparsi della vita reale del Paese e non organismi intermedi o di mera vigilanza o regolazione. **La beffa sarebbe che il regolatore diventi il legislatore e il legislatore mero uditore/receptore di proposte non sempre allineate con le necessità del Paese.**

Questo breve documento non ha la pretesa di rappresentare nel dettaglio l'insieme delle osservazioni, delle critiche e delle proposte che le associazioni dei consumatori e degli utenti appartenenti al CNCU hanno formulato in questi mesi e che in parte sono già a vs conoscenza, sia per la loro divulgazione sugli organi di informazione che per la consegna diretta di documenti a vs mani. Vuole essere invece un utile strumento per rappresentare in una visione d'insieme il punto di vista delle AA CC sia sul DDL che sui singoli Capi a cui faranno seguito puntuali contributi emendativi, alcuni espressi anche in questa sede dagli altri relatori, su un provvedimento elaborato dal **Governo che ha proceduto senza il loro coinvolgimento che invero è assicurato dalla legge.**

Infatti il Ministro proponente dispone di un organo consultivo, **il CNCU, che presiede e che, ai sensi dell'art.136 del Codice del Consumo, ha il compito di:**

- a)** esprimere pareri, ove richiesto, sugli schemi di atti normativi che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti;
- b)** formulare proposte in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, anche in riferimento ai programmi e alle politiche comunitarie;

ciò nonostante non ha proceduto in tal senso e ha licenziato un DDL che, pur contenendo interessanti misure “concorrenziali” di cui diremo, vanifica in buona parte quegli *“interventi strutturali volti a conseguire un miglioramento dell'efficienza dei mercati attraverso un'accentuata promozione delle dinamiche competitive al fine di conseguirne benefici per i consumatori e per le imprese”* come recitato nelle prime righe della nota introduttiva.

Non solo, in taluni casi, si prospettano soluzioni che rappresentano un vero e proprio passo indietro del processo di liberalizzazione avviato con le cd “lenzuolate” dell'allora Ministro Bersani nonché una limitazione delle tutele e dei diritti dei consumatori e degli utenti.

Chiediamo dunque comprensione e sostegno a tutti i membri della Commissione X, affinché apprezzino le nostre indicazioni e evidenzino all'esecutivo la necessità di ripristinare quell'opera di ascolto delle AA CC disciplinata dalla legge e indispensabile in un ordinamento democratico attento ai processi partecipativi e alle rappresentanze delle istanze e dei diritti dei cittadini.

*Passando agli specifici settori oggetto del disegno di legge, si possono svolgere le seguenti considerazioni.*

## **CAPO I – Assicurazioni e fondi pensione**

**La riflessione principale è: come può essere libero un mercato dove ci sono le “classi”?**

**Ognuno si deve assumere il rischio di mercato di scegliersi un cliente o una compagnia sulla base delle rispettive necessità!**

**E' possibile questo avendone veri vantaggi nel settore RC auto? NO!**

Il disegno di legge riprende molti punti che erano stati toccati dall'art. 8 del DL. 145/2013 e successivamente e giustamente, stralciato in fase di conversione in legge, a questo punto ci viene da chiederci, a chi giova? L'annosa questione che riguarda il caro polizze rc auto non viene affrontata, come sarebbe giusto che sia, tramite provvedimenti che favoriscano maggiore concorrenza tra le compagnie come ad es. la portabilità della polizza anche prima della scadenza, come in Francia, oppure con la franchigia obbligatoria, si prevede invece che la riduzione dei premi rc auto da tutti auspicata sia, comunque, legata alla sottoscrizione da parte dell'assicurato di clausole contrattuali che ne limiteranno i diritti se e quando subirà un danno (ma la polizza RCAuto non è una polizza Kasko!) in particolare limitando la libera scelta dell'auto riparatore e la cessione del credito. Lo stesso risarcimento diretto così come funziona oggi, contiene altri rischi per il consumatore, i cui diritti di garanzia sulla riparazione possono facilmente essere calpestati.

Questo contributo scritto è relativo al **Capo II artt. 2-14 norme in materia di RCAuto**. Il Governo ha presentate queste norme come necessarie per contribuire alla lotta alle frodi, alla riduzione dei costi, alla revisione delle classi di merito, alla trasparenza nella determinazione del premio e più in generale per favorire la concorrenza nel settore. Obiettivi che condividiamo in particolare l'ultimo che purtroppo non trova riscontro nell'articolato e rimane solo una enunciazione senza misure concrete per ridurre il livello di concentrazione e favorire la libera scelta del consumatore: oggi il 70% del mercato RCAuto è controllato da tre compagnie a fronte di una media europea del 35-40%!.

Il nostro giudizio dopo la prima lettura registra alcuni passi avanti in merito alla:

- introduzione della tariffa unica nazionale, il cui punto di equilibrio raggiunto pare ragionevole.
- tutela della libera impresa artigiana tramite l'introduzione, sancita dalla norma, della libera circolazione dei diritti di credito.
- Elaborazione di una tabella risarcitoria nazionale basata sui criteri stabiliti dalle tabelle di Milano per le lesioni di lieve entità.

Resta però in linea generale un giudizio fortemente critico nei confronti di un mercato assicurativo che nel solo settore RC Auto che ha realizzato oltre **7 miliardi di utili su 50 miliardi di raccolta premi negli ultimi tre anni operando in un mercato "particolare"** dove, mantenendo il pareggio di bilancio tipico delle assicurazioni obbligatorie, avrebbe dovuto soddisfare due fondamentali diritti costituzionalmente protetti: quello mobilità e all'equo risarcimento per le Vittime della Strada.

In attesa di un radicale cambio di verso nel settore, dove la socialità e la mutualità prevalgano sull'interesse privatistico, le nostre proposte più qualificanti sono tese a salvaguardare e promuovere la libertà di scelta dell'assicurato:

- favorendo un mercato effettivamente concorrenziale aperto alle compagnie straniere **limitando il livello di concentrazione** nel settore non oltre il 45% per le prime tre compagnie e inferiore al 65% per le prime dieci.
- promuovendo **un sistema tariffario determinato dalla dinamica costi-ricavi** e dai miglioramenti di efficienza aziendale sulla base delle analisi IVASS e del principio Price Cup;
- introducendo la **portabilità delle polizze RC Auto** (presente in Francia) per dotare l'assicurato di strumenti pro-attivi e consentirgli di poter scegliere la polizza di minor prezzo anche nell'ambito dell'annualità del contratto senza aspettarne la scadenza;
- introducendo **l'obbligo** da parte delle compagnie assicuratrici **di vendere polizze RC auto con franchigia con sconto proporzionale** al costo medio dei sinistri a condizioni di solvibilità dell'assicurato come per esempio l'allegazione della busta paga. Tale prodotto peraltro obbliga l'assicurazione, se non vuole perdere il Cliente, ad accertare con maggiore scrupolo la responsabilità di un incidente.
- ridurre ad una **percentuale minima di tassazione dei premi**, eccessivamente alto.

- a cancellare in via definitiva dal Codice delle Assicurazioni Private l'**errata equazione assicurato = danneggiato** sulla quale le compagnie di assicurazione hanno costruito un sistema a loro favorevole e di costrizione dei diritti del consumatore "obbligandolo" di fatto a stipulare una polizza Kasko onerosa anziché una polizza RCAuto conveniente:
- abolizione dell'indennizzo diretto che dalla sua introduzione ha fatto lievitare gli indennizzi (vedi relazione IVASS) riportandolo alla sua originaria facoltatività e in coerenza con una **sentenza della Corte Costituzionale** e dell'elementare principio "**chi rompe paga**" eliminando due gravi distorsioni:
  - aver sottratto al personale addetto alla liquidazione danni quei compiti di accertamento, verifica, ispezione e presenza sul territorio classici delle Compagnie Assicuratrici che devono risarcire come responsabili civili e non come sostituti.
  - aver consentito alle Compagnie un sistema ibrido dove il diritto di un danneggiato ad ottenere un ristoro integrale del danno subito da un terzo estraneo, con cui non ha sottoscritto alcun contratto, viene compromesso da limitazioni contrattuali contenute nella propria polizza rcauto che non è una Kasko!
- abolizione di qualsiasi servitù nella **scelta dell'autoriparatore che deve essere libera** (come previsto in Francia dalla legge Hamon) dove il danneggiato può scegliere la propria carrozzeria di fiducia

Riteniamo pertanto che molto ancora si possa fare per rendere finalmente l'assicurato libero di scegliere in un mercato in libera concorrenza.

Registriamo infatti che nonostante la norma abbia sancito il principio della libera scelta del riparatore di fiducia ciò che è uscito dalla porta rischia di rientrare dalla finestra tramite l'uso sistematico di contratti che limitano fortemente il diritto del danneggiato ad ottenere un risarcimento integrale e con l'uso di clausole in contratti standard spacciati per pattuizioni ad personam.

Mentre la magistratura sta facendo piazza pulita di tale contrattualistica di natura vessatoria e illegittima con numerose sentenze di merito sotto la nostra osservazione l'AGCM e l'IVASS hanno operato in senso opposto e anche nell'ultima audizione dell'entità che dovrebbe tutelare la libera concorrenza e il mercato notiamo, in questo settore, un approccio sintonico con i desiderata delle compagnie e per noi consumatori del tutto stridente.

Ciò premesso proponiamo una serie di emendamenti volti a migliorare alcune formulazioni del DDL, anche sull'uso corretto della scatola nera e, come premesso,

volti a introdurre il principio della portabilità dei certificati assicurativi adottata in Francia e che sta ottenendo buoni esiti.

E' uno strumento sul quale riflettere perché è una via non l'unica per rendere l'assicurato protagonista di una scelta anche in un mercato con pochi operatori, esattamente come è successo per la telefonia.

Altro punto cardine è il completamento della norma con una misura atta a spazzare via tutti gli schemi contrattuali che per uno stesso evento limitano, sia nelle garanzie dirette che nei sinistri RC auto, il diritto del danneggiato a scegliere il riparatore di fiducia.

Anche in questo caso la Francia ci ha preceduto.

Un altro punto è ripristinare una norma che, nel pieno diritto della compagnia di non liquidare un sinistro in caso di sospetta frode, sia al danneggiato consentito l'accesso agli atti a meno che la compagnia stessa non abbia sporto querela.

E' un punto delicato sul quale le ragioni del diritto sono evidenti, le assicurazioni non possono sostituirsi agli organi giudiziari, e se non vi sono ragioni per non risarcire un danno non si vede perché queste non debbano essere illustrate prima di un contenzioso anche al fine di evitare negazioni di risarcimento non motivate o di "falsi positivi".

Il mercato RC auto è in disequilibrio non per perdite ma per extraprofiti, è ora quindi di dare all'assicurato e al danneggiato la pienezza dei diritti e fornire tutti gli strumenti possibili per mettere le compagnie in libera concorrenza tra di loro.

## **CAPO II – Comunicazioni**

**Rendere noti in anticipo i costi non significa favorire il mercato, ma favorire la trasparenza a cui già si è obbligati.**

Il testo dell'art. 18, pur delimitando maggiormente l'applicazione dei cd. costi di disattivazione, di fatto legittima un addebito che da anni ha l'effetto di limitare fortemente la concorrenza nel settore della telefonia fissa, visto l'ostacolo che i costi rappresentano al libero passaggio da un operatore all'altro. Le compagnie hanno con il placet della Privacy, introdotto il SISTEMA INFORMATIVO DEI MOROSI. Catalogare

chi non paga (Senza valutare i motivi) e decidere di attivargli o meno un contratto. Questa è libertà?

Come noto, facendo leva sulla debolezza testuale dell'articolo 1 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 le compagnie telefoniche continuano da anni ad addebitare agli utenti, in sede di chiusura del rapporto, ingenti ed ingiustificate somme (da 35 a 120 euro), denominate "costi di disattivazione".

Si è verificato che nessuna compagnia telefonica, nonostante il reclamo, rende conto di questi presunti "costi", che vengono addebitati anche dopo anni dall'inizio del rapporto contrattuale e addirittura nei casi di chiusura dell'utenza per morte dell'intestatario.

Tale prassi, irrispettosa della legge e delle finalità delle liberalizzazioni Bersani, ha in questi anni paralizzato la concorrenza nel settore della telefonia fissa, visto che i "costi di disattivazione" di fatto rendono sconveniente cambiare fornitore di servizi. Peraltro, nel disegno di legge si fa riferimento esplicitamente per quanto concerne i contratti comprensivi di offerte promozionali alla parola "penale", che era scomparsa dal gergo tecnico-giuridico nel settore delle telecomunicazioni. Reintrodurre le penali nei contratti di consumo nel settore delle comunicazioni elettroniche è contro gli interessi dei consumatori nonché a detrimento del funzionamento di un mercato efficiente e competitivo.

Si chiede pertanto, affinché gli abusi cessino e il mercato sia davvero libero e concorrenziale, che venga abolita la possibilità di addebitare costi in sede di chiusura del rapporto, così come da sempre avviene nel mercato dell'energia elettrica e così come reca il titolo dell'articolo 16 del disegno di legge sulla concorrenza (Eliminazione di vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia).

Si chiede pertanto che il primo comma, lettera a), venga sostituito con il seguente.

a) al comma 3 sono abrogate le parole "non giustificate da costi dell'operatore".

In subordine, per limitare almeno la restrizione della concorrenza ad un periodo definito e ragionevole, si chiede che il primo comma, lettera a), venga così integrato:

a) al comma 3 è aggiunto, infine, il seguente periodo: "in ogni caso, le spese e ogni altro onere comunque denominato relativi al recesso o al trasferimento dell'utenza ad altro operatore non possono essere applicati dopo il decorso di ventiquattro mesi dalla stipula del contratto e sono commisurati al valore del contratto (...)"

### **CAPO III – Servizi postali**

#### **L'apertura al mercato della comunicazione a mezzo posta delle notificazioni di atti**



**giudiziari e delle violazioni al Codice della strada, sottratto alla riserva oggi assicurata al gestore del servizio universale, è in sé un fatto positivo, ma come fare a garantire la correttezza della notifica e che non ci siano ricadute negative per il soggetto che dovrebbe avere la certezza della ricezione? Ci sono mercati che vanno di pari passo all'evoluzione della tecnologia. Ogni consumatore dovrebbe essere garantita per legge dello Stato un casellario elettronico in sostituzione di quello cartaceo.**

In realtà dalla legge sulla concorrenza ci si aspettavano, per il settore postale, alcuni ampliamenti delle norme sul servizio universale nel senso di spingersi alla liberalizzazione dell'intero settore e di affrontare il tema del suo nuovo perimetro alla luce delle innovazioni tecnologiche in materia di connessione e di abbattimento del digital divide.

E' evidente che il solo recapito della corrispondenza semplice quale garanzia di servizio universale assume importanza sempre minore con la diffusione della posta elettronica ma proprio per questo quello che deve essere garantito ai cittadini oggi è un sistema di connessioni veloci a prezzi accessibili a tutti dove i servizi innovativi dovrebbero, come gli altri, essere messi a gara e affidati a chi è disposto ad offrire ai cittadini la migliore qualità alle migliori tariffe.

#### **CAPO IV – Energia e Gas**

**Per evitare una catastrofe sociale, bisogna rimettere mano ai provvedimenti. Ma non scrivendoli sulle tavole rotonde, bensì sugli scranni Parlamentari. Vogliamo liberalizzare il mercato non concentrarlo nelle mani di pochi.**

La proposta di superare i regimi di Tutela vede contrarie la stragrande maggioranza delle associazioni con poche eccezioni favorevoli, a determinate condizioni. Ci sono i margini per stabilire le condizioni favorevoli ma non così come delineati dallo schema attuale.

Come si può liberalizzare un settore già libero da molti anni che non ha dato nessun frutto se non rincari, truffe e disservizi di ogni genere? Come si può liberalizzare qualcosa che contiene il 50% dei imposte e che si appresta a inserire una nuova imposta TRIBUTARIA come quella del canone Rai? Non è una dicotomia? Di per se oggi il settore dell'energia commercialmente è il più libero di tutti. Ma strutturalmente il più chiuso. Due soli operatori si contendono il 90% dei punti di prelievi, e 4 soli operatori gestiscono la distribuzione, misura e rete per tutti. Siamo tutti liberi di comprare da ENEL, ENI, ACEA e le municipalizzate?

Siamo associazioni consumatori, quindi di per sé favorevoli alle liberalizzazioni, ma in questo caso riteniamo che le misure proposte sono deboli, insufficienti e semplicistiche.

Chiedetevi se Voi siete liberi di avere una fattura in consumo effettivo e se questo vi è garantito? Pensiamo di no, se il Parlamento è costretto ad arrivare a votare una mozione contro i maxiconguagli.

- 1) Liberalizzare la rete di Distribuzione a valle dell'ultimo miglio, non nascondere i BRAND degli Incumbent;**
- 2) Affidare a TERNA la distribuzione a monte dell'ultimo miglio;**
- 3) Liberalizzare l'autoconsumo e l'accumulo e dare spinta alla produzione di prossimità;**
- 4) Liberalizzare la misura;**
- 5) Aprire la vendita di energia a tutte le altre forme e modelli di vendita possibile(pensiamo ai modelli delle TLC).**

#### **CAPO V - Servizi bancari**

**Un mutuo oggi è vincolato alla stipula dell'assicurazione, e il conto corrente è obbligatorio se percepisci uno stipendio. Questa è la liberalizzazione del sistema bancario?**

Un parere ovviamente favorevole deve essere espresso sull'art. 23, rispetto al quale, tuttavia, il potere di vigilanza affidato all'AGCOM deve essere affiancato da un dissuasivo impianto sanzionatorio.

Importante è anche l'intervento dell'art. 24 sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

Quanto all'art. 25 il tema delle assicurazioni accessorie ai contratti di finanziamento appare eccessivamente barocco. La sostanza della questione sta nel fatto che attualmente il costo di queste polizze è assai costoso, sia per la eccessiva articolazione della filiera distributiva dei molti prodotti di credito al consumo e finanziamento delle famiglie sia per la mancanza di trasparenza nelle procedure di vendita delle polizze.

Peraltro in questa filiera continuano ad operare in via sotterranea intermediari che ne sono stati esclusi con le recenti modifiche del testo unico bancario (intermediari ex art. 106). E' ad esempio il caso dei contratti di cessione del credito dello stipendio e delle pensioni, ma anche dei mutui, in cui le commissioni varie e le assicurazioni accessorie richieste dai soggetti finanziatori fanno lievitare in maniera abnorme i costi del credito. Inoltre la lunghezza della filiera opera anche come elemento di rallentamento delle istruttorie di concessione del credito con l'effetto di porre in condizione di disagio e di apprensione il richiedente e indebolendone la possibilità e la libertà di scelta.

Pertanto l'intervento liberalizzatore deve essere orientato proprio a semplificare le

procedure istruttorie e ad indurre i finanziatori a non accedere a canali distributivi troppo articolati e costosi (e ormai al di là dei confini della legalità. Quanto alle polizze proposte dal finanziatore la norma dovrebbe imporre comportamenti massimamente trasparenti e scevri da conflitti di interesse.

Ad esempio, chiediamo di specificare il momento di consegna dei preventivi assicurativi in fase precontrattuale e di introdurre per il controllo degli operatori da parte delle Autorità il meccanismo del mystery shopping, unico strumento in grado di scoprire se i documenti e le informazioni arrivano veramente e in maniera corretta al consumatore.

### **CAPO VI e VII- Servizi professionali e Servizi sanitari**

Non siamo convinti che le liberalizzazioni in questi ambiti siano effettivamente favorite dalle sole norme che si vorrebbero introdurre per estendere l'esercizio della professione a società di persone, di capitali o cooperative.

In particolare:

- 1) per quanto attiene la professione forense andrebbe reinserita la possibilità del cd patto di quota lite;
- 2) per la semplificazione degli atti relativi a talune fattispecie di beni immobili, non si comprende la ragione di affidare il compito della autenticazione delle sottoscrizioni invece che ai notai agli avvocati, (che si dovrebbero per questo dotare di una specifica polizza assicurativa), piuttosto che ai pubblici ufficiali già operanti in tutti i Comuni con funzioni analoghe e con tariffe assai poco onerose.

**Per la titolarità delle farmacie si esprime la necessità di rompere il meccanismo che sia un luogo chiuso solo ai possessori di attuali farmacie.**

**Perché facciamo laureare centinaia di nuovi giovani farmacisti se poi il loro compito è solo quello di fare da banconieri?**

Come in molti settori chiusi si ha la sensazione che sia la vendita dei farmaci di Fascia C che la gestione delle strutture debba per secoli essere solo di aristocratiche famiglie settoriali. Aprire a nuovi servizi e a nuovi modelli d'impresa. Questa la soluzione.

Se proprio dobbiamo privatizzare alcuni servizi sanitari di base rendiamoli almeno di prossimità e a basso costo. La farmacia è il luogo ideale per svolgere tale compito.

## ASSOCIAZIONI CONSUMATORI – Troppe responsabilità, nessuna garanzia.

### NOTA RELATIVA ALL'art. 148 della L. 388/00

#### Garanzia di stabilità delle modalità di finanziamento di iniziative a vantaggio dei consumatori.

Con l'occasione, si fa presente alle commissioni VI e X riunite che, come segnalato al Ministero dell'Economia, è largamente inapplicato da anni l'art. 148 della L. 388/00 che destina le sanzioni irrogate dall'AGCM e dall'AEEGSI a progetti a favore dei consumatori.

Secondo una prassi ormai purtroppo consolidata, meno del 2% di tali importi vengono però riassegnati al Ministero dello Sviluppo Economico per la specifica destinazione di finanziamento.

Il tema è, fondamentale in quanto con tali risorse si potrebbe rilanciare una seria politica di tutela dei diritti dei consumatori da parte dello Stato.

Indichiamo di seguito alcune priorità:

- 1) far funzionare efficacemente gli uffici pubblici che si devono occupare dell'applicazione delle **norme a tutela del consumatore**, dai controlli sulla sicurezza dei prodotti a quelli sui pesi e misure
- 2) favorire l'accesso dei cittadini alle conciliazioni finanziando in particolare le Strutture delle AdC con risorse stabili per tale scopo.
- 3) finanziare le **attività di monitoraggio dei servizi di pubblica utilità (trasporti, energia, gas, acqua)** con il concorso delle associazioni di consumatori (ex art. 2 comma 461 L.244/07).

\* \* \*

\* \* \*

Alla luce delle considerazioni svolte, l'approvazione parlamentare del disegno di legge può rappresentare una timida spinta al miglioramento dei mercati e all'aumento della competitività. Ma vi sono indubbiamente necessità di miglioramento, che auspichiamo il Parlamento con il nostro supporto potrà attentamente modificare nell'*iter* di approvazione.

Per  
RETE CONSUMATORI ITALIA  
Luigi Gabriele